

オンライン・プライバシーと自主規制
—欧米における行動ターゲティング広告への対応—

Online privacy and self-regulation:
Behavioral targeting advertising regulations in EU and U.S.

生貝直人 naoto@ikegai.jp

東京大学大学院学際情報学府

近年先進諸国を中心として、消費者の行動履歴を利用した行動ターゲティング広告（BTA）の個人情報保護のあり方が問題となっている。包括的な個人情報保護法制を持たない米国では、BTAにおいても業界団体の自主規制を基調とした対応が行われる一方、EUでは徐々にデータ保護関連指令による規制の強化が進められている。しかし近年になり、米国では自主規制に対する公的機関の関与強化、EUでは特に英国が政府による介入を前提としつつも自主規制を重視した取り組みを進めるなど、自主規制と政府規制の間の中間領域を摸索する形で、規制手法の部分的な同一化も進みつつある。本稿ではそれらの取り組みを比較検討しつつ、我が国における今後の法政策についての若干の示唆を提示する。

要旨

個人情報保護に関する法制は世界各国において一定の平準化が進みつつあるが、情報技術の進歩は従来の規制枠組に必ずしも当てはまらない流動的領域を生み出し続ける。特に近年対応のあり方が焦点となっているのが、行動ターゲティング広告（BTA）における個人情報問題である。BTA は利用者の行動履歴を利用するが、それがどのような形で利用者の権利を侵害し得るのかは必ずしも明確ではない。そのため EU では事前許諾を求める直接規制、米国では業界団体の自主規制といったように、各国で異なる方向性での対応が行われてきた。一方近年では、米国では政府当局の役割の増大、EU では特に英国が自主規制とそれに対する政府当局の関与を重視した方向性を打ち出すなど、直接規制と自主規制の中間領域において、一定のガバナンス構造の調和が進められる兆候も見受けられる。本稿では、まず BTA に関する個人情報問題の状況を概観した後、米国および EU、特に英国における規制状況を確認し、最後に両者の整理を行った後、我が国の今後の法政策に対する若干の示唆を提示する。

Abstract

On the basis of OECD privacy guidelines, personal data protection laws have been standardized to some degree around the world. But in recent, rapid progress of information technology is generating unclear domains, which is typified by the privacy problems of Behavioral Targeting Advertising (BTA). BTA uses some kinds of action history of users on the Internet, but actual condition of privacy risks remains fluid. Therefore, measures taken by governments are diversified, such as the strict regulation of EU, industry self-regulation of US. In this article, after providing general view of privacy concerns of BTA, conditions of regulatory structures in U.S. and EU (especially UK) are studied. Finally, some implications for Japan's information policy will be discussed.

キーワード： 個人情報 自主規制 共同規制 行動ターゲティング広告

Key Words: personal data, self-regulation, co-regulation, Behavioral Targeting Advertising

1 はじめに

1-1 個人情報保護における流動的領域の拡大

情報社会における個人情報の保護に対する関心は各国において日々高まりつつあり、20世紀終盤から各国において個人情報保護法制の整備が進められてきた。EU においては1995年のデータ保護指令¹により EU 域内の個人情報保護の水準が定められ、我が国においても2005年に全面施行された個人情報保護法を中心とする関連法制の整備が行われている。後述するように包括的な個人情報保護法制を持たない米国を若干の例外として、詳細な規定の差異はあるにせよ、我が国の個人情報保護法 2 条に見えるような「個人識別性のある情報」および「他の情報と組み合わせることにより容易に特定の個人を識別可能である情報」については、取得時の利用目的明示（18 条）や第三者提供時の事前同意（23 条）が必要であるという点は、先進諸国において概ね共有されてきたと言ってよい状況にある。

しかし近年問題となっているのは、必ずしも容易に個人の識別が行い得るわけではないものの、利用方法の如何によってはプライバシー上の懸念を生じ得る、いわば流動的領域の取り扱いである。この領域には、具体的には IP アドレスや各種サービスの登録者 ID、通信機器等の端末 ID、そしてクッキー（Cookie）などが含まれる。これらの情報は氏名等の個人識別情報を必ずしも含まないが、特定個人と一定の対応関係にあるため、いわゆるライフログを利用した各種サービスを提供する際の情報の結節点、情報の「名寄せ」に用いることが可能な性質を持つ。

1-2 行動ターゲティング広告と自主規制

名寄せの原理を最も効果的に活用し、ビジネス領域としても重要性を拡大しつつあるのが、行動ターゲティング広告（Behavioral Targeting Advertising、以下単に BTA）である。BTA は、ウェブサイトの閲覧履歴や電子商取引での購買履歴、位置情報等の行動履歴から消費者の性質を見出し、個別の消費者や一定のカテゴリの人々に適合した広告を提示する技術を指す。BTA で利用される技術的要素は数多いが²、近年最も多く活用されているのが、ウェブブラウザ上に記録されるクッキーである。クッキーは従来から個別のウェブサイト上での閲覧者の同定と表示情報の個別化等にも用いられており、若干のプライバシー上の懸念を生じることもあったが、BTA はウェブサイトを越えたクッキーの利用によりその懸念を先鋭化させつつある。BTA ネットワークの事業者は、ネットワーク参加企業のウェブサイトを通じてクッキー内に特定の ID を記憶させ、ネットワーク参加企業のウェブサイト等における消費者の行動履歴を記録、ID と紐付けて消費者の性質と適合した広告を各種ウェブサイト上に提示する。このような個人識別性が必ずしも定かではないサービスを運営するにあたり、行動履歴を取得される消費者に対する事前の許諾取得（オプトイン）

を義務付けるべきなのか、離脱可能性を担保すれば良いのか（オプトアウト）、あるいはその中間的な対応のあり方は存在するのかということが課題となる³。

個人情報の保護は、分野毎の個別立法と自主規制（self-regulation）による対応を行う米国はもとより、包括的な法制度を持つ EU や我が国においても制定法によって全てが担保されているわけではなく、実質的にも形式的にも業界団体や個別企業の自主的取り組みに依存する部分が多い。その背景には、個人情報を取り扱う行為が社会全体に広く存在するため全体的な把握が困難であること、社会的・技術的条件の変化の早さや専門性の高さ、そしてインターネット上のビジネスモデルにおいては個人情報の適切な活用が不可欠であるため、過度に制限的な法規制が適切ではないなどの要因がある。特にその技術的發展が著しく、プライバシー問題の全体像について社会的なコンセンサスが得られていない BTA の取り扱い、各国において自主規制と直接規制の狭間において、試行錯誤を経つつ政府と民間の協調によるガバナンス体制の構築が進められている段階にある。

2 米国における自主規制

2-1 業界による自主規制の拡大

民間部門を対象とする包括的な個人情報保護法制を持たない米国では、金融や医療、子供に関する情報等、分野毎に個別の立法措置を進めてきた。しかし BTA を含むインターネット上の個人情報全般に関しては現在まで包括的な立法が行われておらず、消費者保護を担当する独立行政委員会 FTC（Federal Trade Commission）が業界全体を監視しつつ、自主規制を促す形でのルール形成が進められている。

FTC はインターネットの商業利用が開始されて間もない頃からオンライン広告に関する検討作業を開始し、1995年の Consumer Protection and the Global Information Infrastructure ワークショップを皮切りに、現在に至るまで活発な公開討議やヒアリングを実施している。FTC は「オンラインのビジネスモデルの進化において不可欠な柔軟性を確保するため（FTC [2009:11]）」、オンライン広告のプライバシー問題については一貫して自主規制中心の対応を行う姿勢を示してきた。1997年にはビジネス活動全般における消費者保護や自主規制を行う業界団体 BBB（Better Business Bureau）による BBBOnLine や、産業界と消費者団体の共同で設立された TRUSTe などがプライバシー認証マークの提供を開始するなど、既存の業界団体を中心に自主規制の取組が拡大していく。

自主規制での対応において FTC が重視するのは、サービス運営者自身がウェブサイト等に提示するプライバシー・ポリシーである。FTC はプライバシー・ポリシーに反する行為を行った企業に対し、不公正・欺瞞的取引を禁じた FTC 法 5 条（FTC Act Section 5）に基づき民事訴訟を提起し、差止や賠償金の支払い等を求めることができる⁴。必ずしも制定法に

より義務付けられてはいないが⁵、自主規制が機能しない場合は規制強化を行わざるを得ないという議会やFTCからの再三の勧告に対応する形で、1998年の段階で最も多く利用される100のウェブサイトのうち63%がプライバシー・ポリシーを提示しており（FTC[1999:8]）、その後増加を続け2010年の段階では100%の提示を達成している⁶。

1999年には、FTCの主権によるOnline Profiling Workshopにおいて、オンライン広告大手企業ら⁷によって自主規制基準の策定を目的とした業界団体NAI（Network Advertising Initiative）の設立が宣言され、2000年には自主規制原則（以下、NAI原則）が公開される。NAI原則はBTAの運用に際して守られるべき「消費者への通知」「選択の確保」「消費者からのアクセス」「セキュリティ」「エンフォースメント」「追加的措置」の6点で構成されており、FTCはNAI原則の内容自体は適切であると認めつつも、(1)当時NAIにはオンライン広告事業者の90%が加盟していたが残り10%への対応、(2)広告事業者以外のウェブサイト運営者等への対応、(3)エンフォースメントを担う第三者機関の設立の必要性、などの問題の存在により、一定の補強措置が必要であるという見解を示した（FTC[2000:4-10]）。

2-2 FTC原則による自主規制への規律付け

2000年前後のIT産業全体の低迷もあり、その後しばらくの間FTCは具体的な措置には踏み切らなかったが、オンライン広告市場の拡大とBTA技術の高度化を受け、2006年11月にはインターネット上の消費者保護を包括的に点検するTech Age公開ヒアリングを開催し、ついで2007年11月にはBTAに焦点を絞ったタウンホールミーティングEhavioral Advertisingを開催した。ここでは消費者団体などからNAI原則に対する批判が多くなされ、特にオプトアウトの仕組みが簡便でないことなどが問題視される。

2007年12月、FTCはBTAの自主規制に対する一定の規律付けを目的とした自主規制原則（以下、FTC原則）案を提示し、パブリックコメント期間を経て2009年2月には原則内容の修正を含むレポートを公開する。同原則の重要な点は、近年の技術水準においてPII（個人識別情報）とNon-PII（非個人識別情報）を厳密に区分し後者を自主規制の対象外にすることは、両者の結合の容易さなどを鑑みても適切ではないなどの観点から、Non-PIIまでも対象範囲としたことである（FTC [2009:20-26]）。同原則は法定の強制力を持たないガイドラインという形式ではあるが、広告事業者に対し(1)収集された情報の取り扱い指針を明らかにすること、(2)合理的なセキュリティとデータ保持期間の限定、(3)合併・買収時を含む個人情報利用方法変更時の周知の徹底、(4)センシティブ情報の取り扱いを別扱いとすること、の4点を求めている。またパブリックコメントでの指摘を受け、自サイトのみで個人情報の利用を行う場合（First Party）や、検索連動広告等一度のみのターゲティング広告（contextual advertising）を対象外とするなどの修正がなされた（FTC [2009:45-47]）。

FTC原則の策定や各方面からの批判などを受け、NAIは2008年12月に新たな自主規制原則（NAI [2008]）を公開すると共に、加盟社のBTAから一括でオプトアウト可能なシステムの提供を開始する。新原則ではFTC原則に従いNon-PIIに関する取り扱いを定めた上で、「消費者への通知」「消費者の選択権の確保」「セキュリティ水準」「データ保持期間」の4項目それぞれにおける指針を提示し、さらにセンシティブ情報の利用は原則としてオプトインでの対応を行うこととした。ここでのセンシティブ情報とは、クレジットカード番号や医療情報といった既に個別法において利用制限が定められている分野の他、GPSによって取得される位置情報などを含む（NAI [2008:6]）。同原則に違反した加盟社は、NAIからの警告後30日以内に現状報告及び改善策を書面で提出せねばならず、NAI理事会の審査で不適格と認められた場合及び提出を行わなかった場合には会員資格が停止され、FTCへの報告が行われる。

NAIとは別に自主規制原則を策定する業界団体も現れており、2009年7月には既に独自の原則を策定していた米IAB（Interactive Advertising Bureau）をはじめとする5つの広告関連業界団体により、7項目（関係者への教育、透明性、消費者によるコントロール、セキュリティ、プライバシー・ポリシー変更時の通知、センシティブ情報の取り扱い、説明責任）からなる新たな原則が公開される（IAB et al. [2009]）。内容面ではNAI原則との差異は少ないものの、対象とする事業者の範囲ではNAI原則が想定しない一般的なウェブサイト（publisher）やポータルサイト等を含んでいる。同原則にはNAIは参加せず、米国のBTA自主規制は、FTC原則の下複数の自主規制原則が併存する状態となっている。

2—3 新たな立法への動き

自主規制体制の強化が進む一方、消費者団体等を中心としてBTAのプライバシー問題への批判は拡大を続ける。特に2009年に大学研究者らによって行われた独立の調査によれば、米国人成人の66%がオンライン広告に対し否定的な態度を示していること、92%がウェブサイト運営者やオンライン広告事業者が蓄積した個人情報情報を完全に消去させるための法制度が必要と考えていることなどが明らかにされた（Turow et al.[2009]）。同調査の結果や度重なる消費者団体からの要請を受け、2010年には情報通信政策全般において主導的な役割を果たしてきたRick Boucher 下院議員がBTAの規制強化法案を公開する一方、Bobby Rush 下院議員が自主規制を重視した対抗法案を公開している⁸。FTCとしても2009年10月から3回に渡るラウンドテーブル Exploring Privacy を開催するなど、新規立法の是非を巡る議論は活発化している⁹。

3 EU および英国における自主規制・共同規制

3-1 EU の状況

EU 全体の個人情報保護の枠組を定める 1995 年データ保護指令においては、BTA に対応する規定は置かれていなかったが、2002 年に同指令を補強する形で制定された電子プライバシー指令¹⁰において関連する規定が設けられる。同指令 5 条(3)では、「ユーザーの端末 (terminal equipment) に蓄積された情報¹¹は、当該ユーザーがその利用目的等についての明確かつ包括的な情報を与えられている場合に限り利用可能であり、ユーザーはその利用を拒絶する権利を持たねばならない (下線筆者)」として、オプトアウトでの対応を規定していた。

しかしその後、EU の個人情報保護関連指令の詳細な運用指針を検討する Article 29 WP¹² は、2006 年の電子プライバシー指令の見直しに関する意見 (Article 29 WP [2006]) の中で、クッキーの取り扱いを明確化する必要性を指摘する。さらに 2007 年 6 月には、個人情報の概念に関する意見 (Article 29 WP [2007]) の中で、IP アドレスは動的 IP のように ISP によって変更されることが多いものの、クッキー等と組み合わせられることで個人特定が可能であるとし、IP アドレスを個人識別性を持つ情報として取り扱うべきとの見解を示した。さらに 2008 年 4 月の検索エンジンに関する意見 (Article 29 WP [2008]) の中でもクッキーの取り扱いについて言及、明確なオプトアウトでの取り扱いを行うよう求めた。

そして 2009 年 11 月の電子プライバシー指令改正¹³により、上述した同指令 5 条(3)は「ユーザーの端末に蓄積された情報は、当該ユーザーがその利用目的等についての明確かつ包括的な情報を与えられた上で同意を得た場合に限り利用可能である (下線筆者)」と変更され、オプトインでの取り扱いを規定することとなった。これを受け 2010 年 6 月、Article 29 WP は電子プライバシー指令における BTA の取り扱いについての意見 (Article 29 WP [2010]) を発表し、クッキーの利用には利用者の事前の同意が必要であることを確認すると共に、BTA 事業者に対して(1)利用者から取得した同意の有効期限を設定し一定の期間が経た後は再度許諾を得ること、(2)クッキーの利用拒絶を容易にすること、(3)行動のモニタリングが行われていることを消費者に通知する簡便なツールを用意すること、(4)子供に対しては BTA を行わないこと、(5)センシティブ情報を BTA に用いないことなどを求めた。さらに BTA ネットワーク運営事業者に加え、BTA ネットワークに対してクッキー情報送信を行うウェブサイト運営者にも同様の責任が生じることを確認している。

3-2 英国の状況

3-2-1 IAB の自主規制

こうした規制強化の流れにある EU の中であって、英国は BTA に対する直接規制を避け、米国と類似した自主規制による対応への志向性を見せている。英国における個人情報保護

全般はデータ保護法（Data Protection Act of 1998）に規定される独立機関 ICO（Information Commissioner's Office）によって担われるが、BTA に関しては消費者保護行政を担当する OFT（Office of Fair Trading）の役割を重視する施策を進めている。

2009 年 5 月、英国のオンライン広告事業者の業界団体である英 IAB（Internet Advertising Bureau）が中心となり、BTA を運用する際の自主規制原則（以下、IAB 原則）¹⁴を策定、Yahoo!や Google 等の英国法人、Phorm 等をはじめとするオンライン広告事業者 16 社によって署名され公開される。IAB 原則は米国の NAI 原則と多くの点で類似しており、データ保護法で規定される PII のみならず、必ずしも本人を特定しない Non-PII 情報までも保護の対象とする。主な内容は、「収集している情報の内容と管理方法の消費者への通知」、「BTA から離脱可能とすること」「プライバシー・ポリシーの周知を含む教育取組」の 3 つの主要原則から構成される。

違反した事業者に対する罰則等は明確に定められてはいないものの、(1)各企業は署名から半年経過した後に自己評価を行い、その結果を IAB 内に設けられる独立の委員会 Online Behavioural Advertising (OBA) Board が主催する会合で報告すること、(2)各企業は IAB 原則の遵守に関する消費者からの苦情受付プロセスを確立し、そこで問題が解決されない場合には当該苦情を行った消費者に対して OBA Board への照会が可能であることを伝えることなどが定められている。

3-2-2 OFT および ICO による自主規制への補強措置

2010 年 5 月、OFT が BTA に関わる包括的な調査結果を公表する（OFT [2010]）。消費者意識調査の結果等を鑑み、IAB 原則の策定やクッキーを受け付けないブラウザ設定等の技術的措置をはじめとする自主規制の進展を認めつつも、現状の規制枠組みは不十分であるという見解を示す。その上で、ICO との協力により広告事業者がいかなる情報を収集しているかをプライバシー・ポリシー等により一層透明化していくこと、そして OFT が所管する CPRs（Consumer Protection from Unfair Trading Regulations）¹⁵が BTA にも適用可能であることを確認し、プライバシー・ポリシーを通じて消費者に誤った情報を提供した場合などにおいては、CPRs に基づき訴追の対象となり得ることなどを示した。

一方でクッキーに対する直接的な規制の必要性にまでは踏み込まず、IAB を中心とした自主規制を支援する方向性を示し、IAB 原則に対し(1)消費者や広告事業者に対する周知をより明確化すること、(2)センシティブ情報の利用に配慮した自主規制のあり方を一層深く検討すること、(3)SNS 上での BTA の拡大等を鑑み First Party でのデータ利用を対象範囲に含むことを検討すること、(4)データ保持期間に関する規定の追加を検討すること、(5)OBA Board に産業界以外の独立した関係者を含むこと、などの提言がなされた（OFT

[2010:8])。さらに今後 OFT は、自主規制が失敗した場合の対応策を検討することや、ICO や Ofcom と担当分野が重複した際の指針等を含む覚書を締結することなどを示している。

ICO としても 2009 年 6 月には企業のプライバシー・ポリシーの記載内容や掲示方法についての行動規定 (Code of Practice) を公開 (ICO[2009])、2010 年 7 月にはオンライン・プライバシーに関する包括的な行動規定を発表するなど (ICO[2010])、個別企業および業界団体レベルでの自主規制を支援・補強するための取組を進めている。

3-2-3 共同規制の概念

こうした英国の取組の背景には、近年 EU および英国の情報通信政策全般において重視されつつある共同規制 (co-regulation) の概念が存在する。共同規制とは、「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体 (経済的主体や社会的パートナー、NGO や共同体などを含む) に委ねる法的措置のメカニズム」¹⁶と定義される、民間の自主規制とそれに対する一定の政府補強措置により問題の解決や抑止を図る規制手法である。Ofcom は 2003 年の設立当初から共同規制を活用した柔軟な規制を促進することを要請されており、幾度かのパブリックコメントを経て、2008 年には共同規制・自主規制を活用していくための包括的なガイドラインを策定した (Ofcom[2008])。そこでは産業界が自主的な取り組みを行うインセンティブの存否等を注視しつつも、規制の必要性が論じられている幅広い分野において共同規制の方法論を用いていくことが示されている。

既に EU の視聴覚メディアサービス指令の国内法化¹⁷や、モバイル分野における青少年有害情報対策 (生貝[2010]) 等の分野において実行に移されている他、BTA は個人情報問題が Ofcom の直接の管轄には含まれないことに言及しつつも、他の行政機関との連携の下に共同規制を適用していく想定対象に含まれていた。OFT/ICO/Ofcom の協調関係に基づく BTA への対応は、米国における自主規制とそれに対する FTC の介入に基づくガバナンス構造を、共同規制という形で導入しようとする取組と理解することができるのである。

4 国際的な自主規制枠組みの構築

BTA の持つ越境的性質を背景に、国際的な自主規制原則の策定も進められている。2009 年 7 月、広告業界団体の国際的なネットワークである WFA (World Federation of Advertisers) は、米国の複数の広告業界団体から提示された、BTA のグローバルな自主規制原則を採択したことを発表した (WFA [2009])。具体的には「消費者に対する教育」「透明性」「消費者によるコントロールの確保」「セキュリティ」「大幅なデータ取扱変更時の消費者への同意取得」「子供の情報を含むセンシティブ情報の扱いへの配慮」「説明責任」の 7 原則から構成されており、NAI 原則等を踏襲していることが見て取れる。具体的な罰則

規定は持たないものの、WFA を通じた各国業界団体の緩やかな連携により、国際的な自主規制の基準を確立していくことが目的とされる。

さらに 2010 年 7 月、英 IAB が中心となり、EU レベルでの BTA 分野の自主規制原則を策定し、EU 当局の承認を受けるための準備を進めているという報道がなされる¹⁸。直接規制の志向性が強い EU の関連指令においても業界団体等による自主規制の推進を考慮した規定は存在しており、データ保護指令 27 条においては加盟国が自主規制を奨励することを求め、業界団体が自主規制基準を策定する場合の EU 当局及びプライバシー・コミッティーを含む各国政府機関への届出と承認のプロセスを定めている。同規定は一部のグローバル企業等を除き積極的な活用は行われてこなかったが (Roßnagel [2007:11-12])¹⁹、今後 BTA をはじめとする流動的領域の取り扱いが重要視される中で、27 条の位置付けを巡る議論は活発化していくことが予想される²⁰。

5 米英のガバナンス構造の相互模倣

以上確認してきたように、EU の中でも特に英国は BTA に対する直接規制を避け、米国 FTC の取り組みを導入した業界団体の自主規制、そしてそれに対する政府の一定の関与を基調とした取り組みを進めつつある。英国が米国の取り組みを取り入れている点の中で重要な要素としては、特に(1)業界団体による自主規制原則の策定を基調としつつも、その自主規制内容について公的機関が積極的な関与を及ぼし消費者保護の確保に努めようとしていること、(2)プライバシー・ポリシーを重視し、その順守にあたり FTC/OFT 等による介入の余地を担保していること、(3)BTA のリスクが未だ流動的であることを鑑み、意識調査等を考慮した慎重な対応を進めている点などを挙げるができる。

しかし一方で、英国が米国の取り組みを一方向的に模倣しているのみではないことにも留意する必要がある。NAI 原則に代表される米国の自主規制原則には、センシティブ情報概念の導入等をはじめとして、EU のデータ保護関連指令の規定を緩やかな形で導入している点も多く見ることができる。米国と EU・英国の関係は、BTA という流動的領域を取り扱うにあたり、政府規制と自主規制を組み合わせた規制手法＝共同規制を模索する中で、ガバナンス構造の相互模倣を生じつつある過程と理解することが妥当であると言えよう。

6 我が国の法政策に対する若干の示唆

我が国においても 2010 年 5 月、総務省「利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会」が提示した第二次提言において、BTA に対する包括的な対応の方向性が示された。同提言では、米国の FTC を中心とした自主規制の取り組みを概観しつつ、FTC 原則や OFT の意見内容に近い「配慮原則²¹」を定めた上で、関連の業界団体が自主規

制原則を策定することで対応していくことが望ましいとされている²²。ここでは同提言で示された自主規制重視の方向性を念頭に、英米との対比を軸に若干の示唆を提示したい。

第一に、米国の自主規制においては、民間企業のプライバシー・ポリシー違反に対して FTC が提起する訴訟が重要な補強措置としての役割を果たしており、英国においても自主規制手法の導入に伴い OFT が同様の手続きを取る方針が示されている。我が国においてもプライバシー・ポリシーの提示は推奨されており、各省の作成する個人情報保護法ガイドライン等でも必要事項とされ²³、個人情報保護法で規定された主務大臣による指導等は担保されているが、今後の自主規制の運用においては、一定の補強措置の創設を含めた法的位置付けの明確化が検討される必要があるだろう。

第二に、自主規制中心の消費者保護を進めるにあたっては、その実効性や公正性に対する継続的な監視が必要になる。米国においては FTC と同時に、消費者の集団訴訟（Class Action）やプライバシー関連の市民団体の活動が監視の役割を果たし、時には立法に向けた政策提言などをも行っている²⁴。プライバシー・ポリシーに関しても、一人一人の消費者が複雑な内容を読むことは期待できないことから²⁵、監視主体としての市民団体の果たす役割は大きい。我が国においては集団訴訟制度自体が存在しないことに加え、米国ほど市民団体の活動が活発ではないことなどから、何らかの代替的な監視機能が求められよう。

第三に、自主規制原則の策定プロセスのあり方である。米国においては業界団体の自主規制の基調となる FTC 原則を定める他に、10年以上に渡り FTC を主体とした各種の公開討議を通じて業界関係者や市民団体等との議論を積み重ねてきた。英国においても、業界団体が策定した自主規制原則に対して OFT が公開の要請を行うなどの取組を進めている。我が国においても総務省の配慮原則により自主規制内容の一定の規律付けが行われることとなるが、海外事業者に対する自主規制の認知向上や参加機会の確保を含めた、プロセスの透明性という観点にも十分な配慮が求められるだろう。

BTA という流動的領域への対応においては、客観的な安全性や公正性と同時に、消費者の主観的な「安心」の担保が重要な課題となることから、政府と産業界のみにとどまらない幅広いステイクホルダー間での対話と認識共有が不可欠となる。関連企業や業界団体に対し適切な自主規制内容の策定を促すと共に、市民団体等を含む第三者に対しても開かれた、透明な自主規制の運用を実現していく必要があると考えられる。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、株式会社 KDDI 総研の高崎晴夫氏、および匿名の査読者の方から多くの有益なご助言を頂き、内容を深めることができた。記して感謝申し上げる。

■ 引用文献一覧

- Article 29 WP [2006] *Opinion 8/2006 on the review of the regulatory Framework for Electronic Communications and Services, with focus on the ePrivacy.*
- —[2007] *Opinion 4/2007 on the concept of personal data.*
- —[2008] *Opinion 1/2008 on data protection issues related to search engines.*
- —[2010] *Opinion 2/2010 on online behavioural advertising.*
- Bennett, Colin J. [2008] *The Privacy Advocates: resisting the spread of surveillance,* MIT press.
- European Commission [2010] *A comprehensive approach on personal data protection in the European Union, COM(2010) 609.*
- European Parliament, Council, and Commission [2003] *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, 2003/C 321/01.*
- FCC [2010] *National Broadband Plan 2010.*
- FTC [1999] *Self-Regulation and Privacy Online: A Report to Congress.*
- —[2000] *Online Profiling: A Report to Congress Part 2 Recommendations.*
- —[2009] *FTC Staff Report: Self-Regulatory Principles For Online Behavioral Advertising.*
- Hetcher, Steven A. [2000] The FTC as Internet Privacy Norm Entrepreneur, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 53, No. 6, pp.2041-2062.
- IAB et al. [2009] *Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising.*
- ICO [2009] *Privacy Statement Guideline.*
- —[2010] *Personal information online - code of practice.*
- NAI [2008] *2008 NAI Principles - The Network Advertising Initiative's Self-Regulatory Code of Conduct.*
- Ofcom [2008] *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation.*
- —[2009] *The regulation of video on demand services.*
- OFT [2010] *Online targeting of advertising and prices.*
- RAND Europe [2009] *Review of the European Data Protection Directive.*
- Roßnagel, Alexander (三瀬朋子訳) [2007]「ドイツおよび EU におけるインターネット・プライバシーの自主規制」 東京大学 COESOFTLAW-2007-8.
- Turow, Joseph et al. [2007] *The Federal Trade Commission and Consumer Privacy in*

the Coming Decade, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 3:3,
pp.723-750.

- ——[2009] *Americans Reject Tailored Advertising and Three Activities that Enable It*, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1478214>
- WFA [2009] *Global Principles for Self-Regulation in Online Behavioral Advertising*.
- 生貝直人[2010]「モバイルコンテンツの青少年有害情報対策における代替的規制—英米の比較分析を通じて—」国際公共経済研究 21 号、pp.92-102.
- 石井夏生利[2010]「ライフログをめぐる法的諸問題の検討」情報ネットワーク・ローレビュー 9 巻 1 号、pp.1-14.
- 新保史生[2010]「ライフログの定義と法的責任」情報管理 53(6)、pp.295-310.

■ 註

¹ Data Protection Directive (95/46/EC)

² 前述した IP アドレスや各種 ID の他に近年では通信内容解析による DPI (Deep Packet Inspection) 技術の利用が問題視されているが、技術的性質および関連する法制 (通信の秘密等) が異なることなどから本稿では DPI 技術を利用した BTA のプライバシー問題は取り扱わず、単に BTA と言った場合はクッキーを利用した BTA を指す。

³ 我が国においてライフログの法的問題の観点から BTA を取り扱ったものとして、石井[2010] および新保[2010]を参照。

⁴ 2001 年から 2009 年までの間に提起された訴訟は 23 件に及ぶ。個別の事例については FTC [2009:5]等を参照。

⁵ ただし 13 歳未満の子供の個人情報に関しては、1998 年の Children's Online Privacy Protection Act により取得の際に親権者の同意を得ることと合わせてプライバシー・ポリシーの提示が義務付けられている。

⁶ FTC の自主規制重視の姿勢は米国政府のインターネットへの不介入姿勢に沿ったものとも捉えられる一方、FTC のような独立行政委員会を「自らの権限と組織拡大を至上命題とする合理的主体」と捉える公共選択論の立場からは、明示的な立法を避け FTC 法に基づく摘発に頼ることには、FTC がプライバシー保護に関する自らの裁量権限を最大化する目的が存在しているという批判もなされている (Hetcher [2000:2053])。

⁷ 当初の加盟社は 8 社のみであったが、2010 年時点では 40 社以上が加盟する。

<http://www.networkadvertising.org/participating/> (2010/11/11 確認)

⁸ New bill renews Internet privacy fight (CNET News, 2010/7/20)

http://news.cnet.com/8301-31921_3-20011016-281.html (2010/11/11 確認)

⁹ こうした新規立法への要求は従来から多く存在するが、例えば FCC (Federal Communication Commission) が 2010 年 3 月に公開した National Broadband Plan の中でも、消費者の不安を解消することで情報技術のイノベーションを促進するという観点から、プライバシー保護を強化する新規立法の必要性が指摘されている (FCC [2010:52-55])。

¹⁰ Directive on privacy and electronic communications (2002/58/EC)

¹¹ ここでの情報とは個人識別性を有するか否かを問わないと解される。電子プライバシー指令前文 24 および Article 29 WP [2010:9]等を参照。

¹² データ保護指令の規定により設立された機関であり、そこで提示される意見 (opinion) は直

接的な法的強制力は持たないものの、各国の裁判所や欧州司法裁判所の法解釈、さらには欧州委員会での立法作業等に一定の影響を持つ。

¹³¹³ Directive 2009/136/EC - amending Directive 2002/22/EC, 2002/58/EC and Regulation (EC) No 2006/2004

¹⁴ Practice Principles for Online Behavioural Advertising

<http://www.youronlinechoices.com/good-practice-principles> (2010/11/11 確認)

¹⁵ Unfair Commercial Practices Directive (2005/29/EC)を国内法化する形で、2008年に制定された消費者保護法制である。前述の米FTC法5条と類似の内容を持ち、不公正な行為を行う事業者に対してOFTが訴訟を提起することを可能にしている。

¹⁶ European Parliament, Council, and Commission [2003] 18条を参照。

¹⁷ Audiovisual Media Service Directive (2007/65/EC)。共同規制を通じた英国での国内法化についてはOfcom [2009]を参照。

¹⁸ Digital industry set to submit self-regulation plans to the EU (*newmediaage*, 2010/7/22) <http://www.nma.co.uk/news/digital-industry-set-to-submit-self-regulation-plans-to-the-eu/3016141.article> (2010/11/11 確認)

¹⁹ EUレベルでの承認を受けた自主規制原則は、2009年時点で航空業界団体のIATAおよびダイレクトマーケティング業界団体のFEDMAの2件のみであった(RAND Europe [2009:9])。

²⁰ 2010年10月に欧州委員会によって提示されたデータ保護指令の見直しに関する報告書の中でも、BTAに対する規制を強化する一方で、27条に規定される自主規制の取組をより促進していくことが示されている(European Commission [2010:12])。

²¹ 「広報、普及・啓発活動の推進」「透明性の確保」「利用者関与の機会の確保」「適正な手段による取得の確保」「適切な安全管理の確保」「苦情・質問への対応体制の確保」の6原則から構成される。

²² JIAA(インターネット広告推進協議会)等が総務省配慮原則に即した自主規制原則の策定を進めている。

²³ 総務省「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」14条等を参照。

²⁴ 例えばDoubleClick社のBTAに対する消費者団体の抵抗運動や集団訴訟の経緯につき、Bennett [2008:153-156]等を参照。

²⁵ この問題に言及した先行研究は数多いが、例えばFTCによる企業のプライバシー・ポリシーに対する関与のあり方を包括的に論じたものとしてTurow et al. [2007]を参照。